

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция  
Профиль: государственно-правовой

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ С. В. Чердаков  
«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2017 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

На тему: Оспаривание нормативных правовых актов в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации

Исполнитель

студент группы 321-об2

\_\_\_\_\_

(подпись, дата)

Г. К. Оганнисян

Руководитель

\_\_\_\_\_

(подпись, дата)

И. Г. Птахина

Нормоконтроль

\_\_\_\_\_

(подпись, дата)

Н. С. Архипова

Благовещенск 2017

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 66 с., 4 приложения, 37 источников.

КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА, ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ, НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ, ОСПАРИВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ИСТЕЦ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ

Цель настоящего исследования - изучение оспаривания нормативных правовых актов в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства, выявить проблемы и найти пути их решения.

Задача заключается в рассмотрении порядка предъявления административного искового заявления и возбуждения производства по делу об оспаривании нормативных правовых актов в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства; в изучении порядка рассмотрения административного дела об оспаривании НПА и принятия решения; в выявлении проблем развития института оспаривания нормативных правовых актов и предложении путей их решения.

Предметом исследования выступают нормы права, регулирующие осуществление производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникшие в связи с оспариванием нормативных правовых актов.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1 Оспаривание нормативных правовых актов в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства	6
1.1 Предъявление административного искового заявления и возбуждение производства по делу	6
1.2 Рассмотрение административного дела об оспаривании НПА и принятие решения	22
2 Проблемы развития института оспаривания нормативных правовых актов и пути их решения	35
Заключение	53
Библиографический список	57

## ВВЕДЕНИЕ

Одним из способов судебной защиты гражданином его прав и свобод, гарантированных статьей 46 Конституции РФ, является признание судом нормативного правового акта недействующим.

С 15 сентября 2015 года введен в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), который регулирует порядок осуществления административного судопроизводства Верховным судом РФ и судами общей юрисдикции дел, возникающих из публичных правоотношений. К ним относятся дела об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, дела об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости и некоторые другие категории дел.

Темой настоящего исследования является «Оспаривание нормативных правовых актов в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства».

Оспаривание нормативных правовых актов носит публично-правовой характер. Порядок осуществления производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов определяют нормы главы 21 КАС РФ.

Предметом настоящего исследования выступают нормы права, регулирующие осуществление производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникшие в связи с оспариванием нормативных правовых актов.

Целью настоящей работы является изучение оспаривания нормативных правовых актов в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства, выявить проблемы и найти пути их решения.

Указанная цель достигается решением следующих задач:

– рассмотреть порядок предъявления административного искового заявления и возбуждения производства по делу об оспаривании нормативных правовых актов в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства;

– изучить порядок рассмотрения административного дела об оспаривании НПА и принятия решения;

– выявить проблемы развития института оспаривания нормативных правовых актов и предложить пути их решения.

Методологическая основа исследования состоит в применении диалектико-материалистического метода научного познания, анализа, синтеза, логического метода и метода системного подхода к объекту изучения, а также в применении частно-научных методов (системно-структурного, формально-юридического).

При написании работы применялось российское законодательство, регулиющее оспаривание нормативных правовых актов, к которым относится Кодекс административного судопроизводства РФ.

Кроме того, использовались статьи, посвященные этой теме, монографии, учебная литература таких авторов, как Абсалямова А. В., Абушенко Д. Б., Загайнова С. К., Яркова В. В., Беспалова Ю. Ф., Махиной С. Н., Помогаловой Ю. В., Зенкова М. Ю., Богатыревой Н. В., Томтосова А. А., Баразненко Н., Ильина А. В. и других, а также судебная практика Верховного Суда РФ и Амурского областного суда.

Труды вышеназванных специалистов, безусловно, имеют огромное теоретическое и практическое значение, являются базой для дальнейших исследований.

# 1 ОСПАРИВАНИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В ПОРЯДКЕ, ПРЕДУСМОТРЕННОМ КОДЕКСОМ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

## **1.1 Предъявление административного искового заявления и возбуждение производства по делу**

Приступая к настоящему исследованию, в первую очередь, необходимо обратиться к содержанию самого понятия «нормативный правовой акт». Ответ на вопрос, является ли оспариваемый документ нормативным правовым актом, является первостепенным как для административного истца при выборе способа защиты нарушенного права, так и для суда при принятии административного искового заявления к производству в целях выбора процессуальных правил рассмотрения дела.

Нормативный правовой акт представляет собой письменный официальный документ, который принят (издан) в определенной форме правотворческим органом в пределах своей компетенции и направлен на установление, изменение и отмену правовых норм. Нормативный правовой акт может быть как постоянно действующим, так и временным актом, рассчитанным на четко установленный срок, который определяется точной датой либо наступлением какого-либо события.

Пункт 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» к существенным признакам, характеризующим нормативный правовой акт, относит:

– издание в установленном порядке, который предполагает издание в определенной форме (закон, постановление и др.), регистрацию в Минюсте Рос-

сии (в определенных случаях), опубликование<sup>1</sup>;

– принятие уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом (принятие органом, наделенным соответствующими полномочиями);

– наличие правовых норм (правил поведения);

– обязательность правовых норм для неопределенного круга лиц;

– неоднократность применения;

– направленность на упорядочивание общественных отношений либо на изменение или прекращение нынешних правоотношений<sup>2</sup>.

Юридическая сила нормативного правового акта представляет собой качество акта порождать конкретные юридические последствия. Юридическая сила акта показывает место акта в системе правовых актов и зависит от положения и компетенции органа, который его издал.

Положения нормативного правового акта могут быть включены в утвержденные нормативным правовым актом приложения.

Таким образом, названные выше понятия и признаки являются необходимыми и достаточными для отнесения того или иного документа к нормативному правовому акту.

Вместе с тем судебной проверке могут подлежать и акты органов власти, которые не отвечают по форме и порядку принятия признакам, свойственным нормативным правовым актам, но разъясняют законоположения, обладают нормативными свойствами и являются общеобязательными (например, письма ФНС по порядку налогообложения, Банка России по кредитно-денежной политике, Федеральной антимонопольной службы по вопросам конкуренции, разъяс-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 14.10.2014) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; Указ Президента РФ от 14.10.2014 № 668 (ред. от 01.07.2016) «О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 42. Ст. 5723.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 1. январь. 2008.

яснения Министерства связи и массовых коммуникаций РФ и т.п.).

По мнению некоторых авторов, само по себе несоблюдение формы документа при условии фактического наличия у него нормативных свойств (общерегулятивного воздействия, влияния на права неопределенного круга лиц) не может влечь отказ в проверке такого документа судом. Во всяком случае, такой подход необходим в судебной практике до тех пор, пока законодатель не установит правила проверки таких документов<sup>3</sup>.

Нормативные правовые акты – очень распространенное и необходимое явление в сфере регулирования общественных отношений и касаются всех сторон жизни общества. Судебная проверка нормативного правового акта - нередкий случай. Картотеки судебных дел насчитывают сотни дел этой категории.

Именно те акты, которые соответствуют вышеуказанным характеристикам, относятся к подведомственности судов общей юрисдикции, рассматривающих административные дела по правилам КАС РФ.

Является интересным вопрос, как поступить суду, если дело принято к производству по правилам об оспаривании нормативного правового акта, а впоследствии установлено, что акт не является нормативным. По нашему мнению, суд с учетом мнения лиц, участвующих в деле, вправе продолжить рассмотрение этого дела по правилам рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, если такое дело ему подсудно. Если дело неподсудно этому суду, то производство по делу подлежит прекращению, административный истец вправе вновь обратиться в компетентный суд по соответствующей процедуре.

Если же на стадии принятия заявления судья видит, что оспариваемый правовой акт не нормативный и данное дело неподсудно суду, то заявление подлежит возвращению с обоснованием выводов и указанием на суд, в который следует обратиться заявителю.

Приведем примеры из судебной практики.

---

<sup>3</sup> Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко, С. К. Загайнова и др.; под ред. В. В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 288.



ООО «Омега» обратилось в Амурский областной суд с заявлением о признании нормативного правового акта недействительным, в котором просит признать постановление Правительства Амурской области № 353 от 30.07.2015 «Об изъятии земельных участков для государственных нужд Амурской области» незаконным и отменить его.

Проверив доводы, изложенные в заявлении, судья пришел к выводу, что в оспариваемом ООО «Омега» постановлении отсутствуют признаки, характеризующие нормативный правовой акт, предусмотренные пунктом 9 постановления Пленума Верховного суда РФ от 29.11.2007 № 48. Кроме того, заявленные требования относятся в силу ст. 1 КАС РФ к административным делам, рассматриваемым в порядке главы 22 КАС РФ, которые относятся к подсудности районных судов.

Поскольку из административного искового заявления следует, что административным ответчиком является Правительство Амурской области, место нахождения которого указано: Амурская область, г. Благовещенск, ул. Ленина, 135, определением от 14 декабря 2015 года судья вернул ООО «Омега» административное исковое заявление и разъяснил право на обращение с указанными требованиями в Благовещенский городской суд Амурской области. Апелляционным определением от 09 февраля 2016 года данное определение оставлено без изменения, а частная жалоба представителя ООО «Омега» П. - без удовлетворения<sup>4</sup>.

По аналогичному основанию определением судьи Амурского областного суда от 01 ноября 2016 года было возвращено административное исковое заявление ООО «Бомнак» о признании недействующими отдельных положений постановления губернатора Амурской области от 25 июля 2016 года № 207 «Об утверждении лимита добыча охотничьих ресурсов в Амурской области» и разъяснено право на обращение с данными требованиями в Благовещенский город-

---

<sup>4</sup> Дело № 9-40/15 по административному исковому заявлению ООО «Омега» о признании постановления Правительства Амурской области № 353 от 30.07.2015 «Об изъятии земельных участков для государственных нужд Амурской области» незаконным и его отмене // Архив Амурского областного суда, 2016.

ской суд Амурской области. Судом апелляционной инстанции данное определение оставлено без изменения, а частная жалоба административного истца – без удовлетворения<sup>5</sup>.

Кроме того, в Амурский областной суд с административным иском заявлением о признании недействующими отдельных положений постановления губернатора Амурской области от 25 июля 2016 года № 207 «Об утверждении лимита добыча охотничьих ресурсов в Амурской области» обратилось ООО «Архаринский промхоз», которому также было возвращено административное исковое заявление и разъяснено право на обращение с данными требованиями в Благовещенский городской суд Амурской области. Судом апелляционной инстанции данное определение также было оставлено без изменения, а частная жалоба административного истца – без удовлетворения<sup>6</sup>.

В современной судебной системе основной массив дел об оспаривании нормативных правовых актов рассматривают Верховные суды РФ и суды общей юрисдикции.

Судам подведомственны дела об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов ниже уровня федеральных законов.

При этом подведомственность таких дел судам общей юрисдикции не поставлена в зависимость от того, физическое или юридическое лицо обратилось с соответствующим заявлением.

В качестве судов первой инстанции административные дела по обжалованию нормативных правовых актов рассматривают (родовая подсудность):

– Верховный Суд РФ – административные дела по оспариванию нормативных правовых актов, которые приняты Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, Генеральной прокуратуры

---

<sup>5</sup> Дело № 9а-28/16 по административному исковому заявлению ООО «Бомнак» о признании недействующими отдельных положений постановления губернатора Амурской области от 25 июля 2016 года № 207 «Об утверждении лимита добыча охотничьих ресурсов в Амурской области» // Архив Амурского областного суда, 2016.

<sup>6</sup> Дело № 9а-29/16 по административному исковому заявлению ООО «Архаринский промхоз» о признании недействующими отдельных положений постановления губернатора Амурской области от 25 июля 2016 года № 207 «Об утверждении лимита добыча охотничьих ресурсов в Амурской области» // Архив Амурского областного суда, 2016.

рой РФ, Следственным комитетом РФ, Судебным департаментом при ВС РФ, Центральным банком РФ, Центральной избирательной комиссией РФ, государственными внебюджетными фондами, в том числе Пенсионным фондом РФ, Фондом социального страхования РФ, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, а также государственными корпорациями (п. 1 ст. 21 КАС РФ);

– верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономных областей и суды автономных округов – административные дела по обжалованию нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований (п. 2 ст. 20 КАС РФ);

– подведомственные судам административные дела, за исключением административных дел, предусмотренных статьями 17.1, 18, 20 и 21 КАС РФ, рассматриваются районным судом (ст. 19 КАС РФ).

По этим же правилам следует распределить компетенцию судов и в отношении актов, имеющих нормативные свойства.

Изъятием из компетенции указанных судов является исключительное полномочие по проверке конституционности нормативного правового акта Конституционного Суда РФ<sup>7</sup>. А также, правом проверки нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ на соответствие основному закону субъекта РФ наделены конституционные (уставные) суды субъектов РФ в случае их создания в соответствующем регионе<sup>8</sup>. Если в субъекте РФ не создан конституционный (уставный) суд, то вышеназванные дела подведомственны суду общей юрисдикции.

При разрешении дел по обжалованию нормативных правовых актов суды общей юрисдикции руководствуются общими принципами судопроизводства,

---

<sup>7</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>8</sup> Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1

закрепленными в главе 1 КАС РФ, с особенностями рассмотрения этой категории дел, предусмотренными главой 21 КАС РФ, а также учитывают судебную практику.

Для любого дела, возбужденного и рассматриваемого судом, необходим факт подачи заявления. Данное действие носит строго формальный характер и должно отвечать соответствующим требованиям. От точного выполнения этих требований зависит возможность проверки квалифицированным судом нормативного правового акта.

Подать административное исковое заявление по обжалованию нормативных правовых актов в суд общей юрисдикции могут:

- лица, к которым применен этот акт;
- лица, являющиеся субъектами отношений, которые регулируются оспариваемым нормативным правовым актом, если считают, что данным актом уже нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы;
- общественное объединение, защищая права, свободы и законные интересы всех членов этого общественного объединения в случае, если это предусматривает федеральный закон;
- Генеральный прокурор РФ, заместитель Генерального прокурора РФ, прокурор субъекта РФ, заместитель прокурора субъекта РФ и равные им прокуроры и их заместители, защищая права, свободы и законные интересы граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (ч. 3 ст. 208 и ст. 39 КАС РФ);
- Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, если считают, что данный нормативный правовой акт нарушает их полномочия или права, свободы и законные интересы граждан (ч. 3 ст. 208 КАС РФ);
- Центральная избирательная комиссия РФ, избирательная комиссия субъекта РФ, избирательная комиссия муниципального образования по вопросам, касающимся осуществления избирательных прав и права на участие в ре-

ферендуме граждан Российской Федерации (ч. 4 ст. 208 КАС РФ);

– Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте РФ, защищая права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, публичных интересов (ст. 40 КАС РФ).

Заявление подается в суд по месту нахождения органа, принявшего оспариваемый акт.

Статьей 208 КАС РФ установлены общий и специальные сроки для подачи в суд административного искового заявления об обжаловании нормативного правового акта<sup>9</sup>.

Общий срок, во время которого можно подать административное исковое заявление об оспаривании нормативного правового акта, равен сроку действия этого нормативного правового акта.

Специальный срок предусмотрен для подачи в суд административного искового заявления о признании закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования недействующим, который составляет десять дней со дня принятия соответствующего нормативного правового акта (ч. 7 ст. 208 КАС РФ).

Обращение в вышестоящий орган не является бесспорным условием для обращения в суд.

По такой категории дел не принимаются встречные административные иски требования.

Общие требования к форме административного искового заявления предусмотрены статьей 125 КАС РФ. Заявление должно быть подано в письменном виде, написано разборчиво, должно быть подписано, должна стоять дата внесения подписей административным истцом и (или) его представителем.

Требования к административному исковому заявлению об оспаривании нормативного правового акта и о признании нормативного правового акта не-

---

<sup>9</sup> Беспалов Ю. Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический) / Ю. Ф. Беспалов. М.: Проспект, 2016. С. 474.

действующим изложены в статье 209 КАС РФ, согласно которой, в административном исковом заявлении об оспаривании нормативного правового акта указываются:

- название суда, в который подается заявление;
- наименование административного истца, если административным истцом является орган, организация или должностное лицо, место их нахождения, для организации также сведения о ее государственной регистрации; фамилия, имя и отчество административного истца, если административным истцом является гражданин, его место жительства или место пребывания, дата и место его рождения, сведения о высшем юридическом образовании при намерении лично вести административное дело, по которому Кодексом административного судопроизводства предусмотрено обязательное участие представителя; наименование или фамилия, имя и отчество представителя, его почтовый адрес, сведения о высшем юридическом образовании, если административное исковое заявление подается представителем; номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного истца, его представителя;
- орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченная организация, должностное лицо, которые вынесли оспариваемый нормативный правовой акт;
- наименование, номер, дата, когда принят оспариваемый нормативный правовой акт, где и когда опубликован;
- сведения о применении оспариваемого нормативного правового акта к административному истцу или о том, что административный истец является субъектом отношений, которые регулируются этим актом;
- информация о том, какие права, свободы и законные интересы заявителя или лица, в интересах которого подано административное исковое заявление, нарушены, или о том, что существует реальная угроза их нарушения;
- наименование и отдельные положения нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу и на соответствие которому нужно проверить обжалуемый нормативный правовой акт полностью или в части;

– требование о признании оспариваемого нормативного правового акта недействующим с указанием на несоответствие законодательству РФ всего нормативного правового акта или отдельных его положений;

– в случае подачи административного искового заявления прокурором в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, – должны быть указаны причины, по которым гражданин самостоятельно не может подать такое заявление.

В качестве приложений к административному исковому заявлению прилагаются:

– документы, которые подтверждают факт вручения копий административного искового заявления с приложениями другим лицам, которые участвуют в деле;

– квитанция об уплате государственной пошлины;

– документы, которые подтверждают те обстоятельства, на которых административным истцом основаны требования, при условии, что он не освобожден от доказывания каких-либо из этих обстоятельств;

– документ, который подтверждает, что у гражданина, который является административным истцом и желает лично вести административное дело, по которому нормы КАС РФ предусматривают обязательное участие представителя, имеется высшего юридического образования

– если административное исковое заявление подано представителем, нужно приложить доверенность или другие документы, которые подтверждают полномочия представителя административного истца, а также документ, который подтверждает, что у представителя имеется высшее юридическое образование;

– документы, которые подтверждают, что административным истцом соблюден досудебный порядок урегулирования спора, если такой порядок установлен федеральным законом, или документы, которые содержат сведения о жалобе, поданной в порядке подчиненности, и об итоге ее рассмотрения, при условии, что такая жалоба подавалась;

– иные документы в случаях, если их приложение предусмотрено нормами КАС РФ, которые определяют особенности производства по отдельным категориям административных дел.

Сам факт оспаривания нормативного правового акта или его отдельных положений не приостанавливает их действие. Между тем суд в порядке принятия мер предварительной защиты может запретить применять оспариваемый нормативный правовой акт целиком или отдельных его положений по отношению к административному истцу (ст. 211 КАС РФ). Принятие иных мер или мер в отношении неопределенного круга лиц не допускается<sup>10</sup>.

При соблюдении всех требований к форме и содержанию административного искового заявления судья единолично принимает его к производству, о чем выносит определение в трехдневный срок (ст. 127 КАС РФ). Копии определения направляются лицам, участвующим в деле.

Если административное исковое заявление подано без соблюдения требований, которые предусмотрены ст. 209 КАС, судья оставляет административное исковое заявление без движения, о чем выносит определение. В определении указывается на недостатки административного искового заявления и предлагается срок для их устранения. Если лицо, которое предъявило административное исковое заявление, в срок, который установлен в определении, исправит недостатки, указанные судьей, административное исковое заявление считается поданным в день первоначального обращения этого лица в суд. Иначе административное исковое заявление считается неподанным и возвращается лицу, его подавшему, со всеми приложенными к нему документами (ч. 2 ст. 130 КАС РФ).

Судья возвращает административное исковое заявление в соответствии с ч. 1 ст. 129 и ч. 2 ст. 210 КАС РФ в случае, если:

- дело неподсудно данному суду;
- административное исковое заявление подано лицом, которое не обладает административной процессуальной дееспособностью;

---

<sup>10</sup> Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко, С. К. Загайнова и др.; под ред. В. В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 290.



– административное исковое заявление не подписано или подписано и подано в суд лицом, не имеющим полномочий на его подписание и (или) подачу в суд;

– в производстве этого или другого суда имеется возбужденное ранее дело по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям;

– до вынесения определения о принятии административного искового заявления к производству суда от лица, обратившегося в суд, поступило заявление о возвращении административного искового заявления;

– не исправлены недостатки данного административного искового заявления и документов, приложенных к нему, в срок, установленный в определении об оставлении административного искового заявления без движения;

– оспариваемый нормативный правовой акт или его оспариваемые положения не вступили в силу.

О возвращении административного искового заявления судья выносит определение, которое направляет административному истцу. Возвращение административного искового заявления не препятствует повторному обращению с административным иском заявлением о том же предмете.

Судья отказывает в принятии административного искового заявления в следующих случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 128 и ч. 1 ст. 210 КАС РФ:

– административное исковое заявление не подлежит рассмотрению и разрешению судом в порядке административного судопроизводства, поскольку это заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке, в том числе судом в порядке гражданского или уголовного судопроизводства либо арбитражным судом в порядке, предусмотренном арбитражным процессуальным законодательством;

– административное исковое заявление подано в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, должностным лицом либо гражданином, которым Кодексом административного су-

допроизводства или другими федеральными законами не предоставлено такое право;

– из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, решения или действия (бездействия) не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца;

– имеется вступившее в законную силу решение суда по административному спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям, определение суда о прекращении производства по данному административному делу в связи с принятием отказа административного истца от административного иска, утверждением соглашения о примирении сторон или имеется определение суда об отказе в принятии административного искового заявления. Суд отказывает в принятии административного искового заявления об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), нарушающих права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц, если имеется вступившее в законную силу решение суда, принятое по административному иску о том же предмете;

– оспариваемый нормативный правовой акт или его оспариваемые положения прекратили свое действие;

– имеются иные основания для отказа в принятии административного искового заявления, предусмотренные положениями Кодекса административного судопроизводства, определяющими особенности производства по данной категории дел.

Об отказе в принятии административного искового заявления принимается определение, которое направляется административному истцу. Отказ в принятии заявления препятствует повторному обращению с таким административным иском заявлением.

Рассмотрим пример из судебной практики.

Первый заместитель прокурора Амурской области обратился в Амурский

областной суд с административным иском о признании недействующим решения Димского сельского Совета народных депутатов Михайловского района Амурской области от 10.04.2015 № 99 «О передаче органом местного самоуправления Димский сельсовет полномочий органам местного самоуправления Михайловского района по управлению и распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена» с момента вступления в силу решения суда.

В судебном заседании прокурор просил прекратить производство по делу в связи с отменой нормативного правового акта. При рассмотрении материалов дела, суд, установив, что оспариваемый прокурором нормативный правовой акт решением Димского сельского Совета народных депутатов от 11 декабря 2015 года отменен, определением от 14 января 2016 года прекратил производство по указанному делу<sup>11</sup>.

До принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела, суд вправе объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколько административных дел об оспаривании одного и того же нормативного правового акта (ст. 136, 212 КАС РФ).

Если при подаче заявления о признании нормативного правового акта или его части недействующими будет установлено, что имеет место также спор о праве, подведомственный суду (например, заявлены требования о возмещении вреда, причиненного в результате издания нормативного правового акта), судья должен оставить заявление в части требования, содержащего спор о праве, без движения и разъяснить заявителю необходимость оформления искового заявления в этой части с соблюдением положений ГПК РФ, при условии, что этим не нарушаются правила подсудности рассмотрения дела. В случае, если рассмотрение и разрешение заявленных дополнительных требований неподсудно

---

<sup>11</sup> Дело № 3-3/16 по административному исковому заявлению первого заместителя прокурора Амурской области о признании недействующим решения Димского сельского Совета народных депутатов Михайловского района Амурской области от 10.04.2015 № 99 «О передаче органом местного самоуправления Димский сельсовет полномочий органам местного самоуправления Михайловского района по управлению и распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена» с момента вступления в силу решения суда // Архив Амурского областного суда, 2016.

данному суду, заявление в этой части возвращается заявителю<sup>12</sup>.

Рассмотрим на примере из судебной практики.

В Амурский областной суд с административным иском заявлением обратился С., в котором просил признать недействующими со дня принятия следующие нормативные правовые акты:

– решение Ивановского районного Совета народных депутатов от 27.08.2015 № 105 «О внесении изменений в Устав Ивановского района» в части внесения изменений в статьи 13, 26, 38, 39, 40 Устава муниципального образования Ивановского района;

– решение Ивановского районного Совета народных депутатов от 28.09.2015 № 106 «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования и порядке избрания Ивановским районным Советом народных депутатов главы муниципального образования Ивановского района из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса» и приложение к нему;

– решение Ивановского районного Совета народных депутатов от 25.09.2015 № 393 «О назначении состава конкурсной комиссии по подготовке к проведению конкурса по отбору кандидатов на должность главы муниципального образования Ивановского района» с приложением к нему;

– решение Ивановского районного Совета народных депутатов от 25.09.2015 № 394 «Об обращении к губернатору Амурской области о назначении состава конкурсной комиссии по подготовке и проведению конкурса на должность главы муниципального образования Ивановского района»;

– решение Ивановского районного Совета народных депутатов от 03.11.2015 № 412 «О проведении конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования Ивановского района» и приложение к нему;

– решение Ивановского районного Совета народных депутатов от

---

<sup>12</sup> Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко, С. К. Загайнова и др.; под ред. В. В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 291.

01.12.2015 № 419 «Об избрании главы муниципального образования Ивановского района».

Определением судьи Амурского областного суда административное исковое заявление С. в части требований о признании недействующими решения Ивановского районного Совета народных депутатов от 25.09.2015 № 393 «О назначении состава конкурсной комиссии по подготовке к проведению конкурса по отбору кандидатов на должность главы муниципального образования Ивановского района» с приложением к нему; решения Ивановского районного Совета народных депутатов от 25.09.2015 № 394 «Об обращении к губернатору Амурской области о назначении состава конкурсной комиссии по подготовке и проведению конкурса на должность главы муниципального образования Ивановского района»; решения Ивановского районного Совета народных депутатов от 03.11.2015 № 412 «О проведении конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования Ивановского района» и приложение к нему; решения Ивановского районного Совета народных депутатов от 01.12.2015 № 419 «Об избрании главы муниципального образования Ивановского района» - возвращено без рассмотрения по существу. Разъяснено, что указанные требования могут быть заявлены в порядке административного судопроизводства по правилам главы 22 КАС РФ в Ивановский районный суд Амурской области.

По результатам рассмотрения требований С. о признании недействующими решения Ивановского районного Совета народных депутатов от 27.08.2015 № 105 «О внесении изменений в Устав Ивановского района» в части внесения изменений в статьи 13, 26, 38, 39, 40 Устава муниципального образования Ивановского района; решения Ивановского районного Совета народных депутатов от 28.09.2015 № 106 «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования и порядке избрания Ивановским районным Советом народных депутатов главы муниципального образования Ивановского района из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса» и при-

ложение к нему, Амурский областной суд 11 февраля 2016 года вынес решение об отказе в удовлетворении требований С.

Суд пришел к выводу, что оспариваемые нормативные правовые акты приняты уполномоченным органом, с соблюдением установленной процедуры, по своему содержанию каким-либо конкретным положениям федерального законодательства не противоречат, каких-либо прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушают. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 01 июня 2016 года решение Амурского областного суда оставлено без изменения<sup>13</sup>.

## **1.2 Рассмотрение административного дела об оспаривании НПА и принятие решения**

Сроки рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов строго регламентированы и составляют:

- в ВС РФ – не более трех месяцев;
- в судах субъектов РФ – не более двух месяцев.

Указанные сроки начинают течь со дня поступления административного искового заявления в суд и включают в себя время на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу. По сложным административным делам срок, установленный КАС РФ, может быть продлен председателем суда не более чем на один месяц (ст. 141 КАС).

В отношении ряда дел Кодекс административного судопроизводства РФ предусматривает сокращенные сроки для рассмотрения:

- административные дела об оспаривании нормативных правовых актов, принятых избирательными комиссиями, либо нормативных правовых актов по

---

<sup>13</sup> Дело № 3-13/16 по административному исковому заявлению С. к Ивановскому районному Совету народных депутатов о признании недействующими решения Ивановского районного Совета народных депутатов от 27.08.2015 № 105 «О внесении изменений в Устав Ивановского района» в части внесения изменений в статьи 13, 26, 38, 39, 40 Устава муниципального образования Ивановского района; решения Ивановского районного Совета народных депутатов от 28.09.2015 № 106 «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования и порядке избрания Ивановским районным Советом народных депутатов главы муниципального образования Ивановского района из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса» и приложение к нему// Архив Амурского областного суда, 2016.

вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, которые регулируют отношения, связанные с данной избирательной кампанией, кампанией референдума, рассматриваются судом в период избирательной кампании, кампании референдума в течение пяти дней со дня поступления административного искового заявления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно (ч. 2 ст. 213, ч. 1 ст. 241 КАС РФ);

– административное дело об оспаривании закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования рассматривается судом в 10-дневный срок со дня поступления административного искового заявления в суд (ч. 3 ст. 213 КАС РФ).

Соблюдение сроков рассмотрения дел формирует не только уважительное отношение к суду, но и собственно эффективное судопроизводство.

Ведение дел об оспаривании нормативных правовых актов могут осуществлять граждане лично и (или) их представители по правилам главы 5 КАС РФ.

Новеллой Кодекса административного судопроизводства РФ является предусмотренное требование об обязательном наличии у представителя административного истца или у гражданина, который является административным истцом и намерен лично вести административное дело, высшего юридического образования. Соответствующие подтверждающие образование документы должны быть в обязательном порядке приложены к административному исковому заявлению.

Подготовка административного дела об оспаривании нормативного правового акта осуществляется в порядке, предусмотренном главой 13 КАС РФ, в целях обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела. На этой стадии необходимо определить всех участников судебного разбирательства, известить их о принятии административного искового заявления к производству, определить круг доказательств и применяемые нормативные акты.

Административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается с участием в судебном разбирательстве прокурора (помимо его участия в качестве заявителя – административного истца), который дает заключение (ч. 4 ст. 213 КАС РФ).

В качестве административного ответчика могут выступать орган государственной власти, орган местного самоуправления, уполномоченный орган, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт. В деле могут участвовать и иные лица, например вышестоящий административный орган.

Порядок извещения лиц, участвующих в деле, их представителей, прокурора, иных участников судебного разбирательства предусмотрен главой 9 КАС РФ. Наличие соответствующих доказательств извещения названных лиц при их неявке позволяет рассмотреть административное дело, если явка таких лиц не была признана обязательной по ч. 6 ст. 213 КАС РФ. Вопрос обязательности явки того или иного лица относится к усмотрению суда и решается по конкретным обстоятельствам дела в целях правильного разрешения спора.

Сама по себе стадия судебного разбирательства строится по стандартным правилам и должна обеспечить максимальные возможности участникам спора и суду найти путь для разрешения правового конфликта.

По общему правилу дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются в ВС РФ и в судах общей юрисдикции в первой инстанции судьей единолично.

В коллегиальном составе в суде первой инстанции рассматриваются административные дела:

– в ВС РФ – об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ (п. 1 ч. 2 ст. 29 КАС);

– в судах субъектов РФ – административные дела, направленные в суд первой инстанции на новое рассмотрение с указанием на их коллегиальное рассмотрение (п. 4 ч. 2 ст. 29 КАС); административные дела, решения о коллегиальном рассмотрении которых приняты председателем суда в связи с их особой



сложностью на основании мотивированного заявления судьи (п. 5 ч. 2 ст. 29 КАС).

Нарушение требований к составу суда (рассмотрение дела судьей единолично вместо коллегиального состава) является основанием для отмены принятых судебных актов (ст. 328 КАС).

Участники судебного разбирательства могут участвовать в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи. Данная возможность предусмотрена ст. 142 КАС РФ для случаев, когда лицо, участвующее в деле, не может присутствовать в судебном заседании лично. Суд разрешает данный вопрос по ходатайству лица, о чем выносит соответствующее определение.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативных правовых актов по существу суд проверяет законность положений нормативных правовых актов, которые оспариваются. Проверка осуществляется как формальных признаков, так и соответствия оспариваемого нормативного правового акта нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. В этих целях суд выясняет (ч. 8 ст. 213 КАС РФ):

а) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление об оспаривании нормативного правового акта;

б) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

– полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов. При этом суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

– форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

- процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;
- правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу.

Проверяя соблюдение порядка опубликования нормативного правового акта, необходимо учитывать следующее.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Официальным опубликованием нормативного правового акта считается публикация его полного текста на государственном языке Российской Федерации – на русском языке в том средстве массовой информации, которое определено в качестве официального периодического издания, осуществляющего публикацию нормативных правовых актов, принятых данным органом или должностным лицом. Для федеральных органов исполнительной власти является обязательным и опубликование на официальном интернет-портале правовой информации: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

Учитывая, что целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с содержанием этого акта тем лицам, права и свободы которых он затрагивает, в исключительных случаях при отсутствии в публичном образовании периодического издания, осуществляющего официальное опубликование нормативных правовых актов, принимаемых в этом публичном образовании, и при опубликовании оспариваемого акта в ином печатном издании либо обнародовании акта (например, в порядке, предусмотренном учредительными документами публичного образования) необходимо проверять, была ли обеспечена населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, возможность ознакомиться с его содержанием. Если такая возможность была

обеспечена, порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования не в том печатном издании либо доведения его до сведения населения в ином порядке.

В том случае, когда нормативный правовой акт был опубликован не полностью (например, без приложений) и оспаривается в той части, которая была официально опубликована, порядок опубликования не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования нормативного правового акта не в полном объеме.

Проверяя соблюдение порядка государственной регистрации нормативного правового акта, следует выяснять, имеется ли решение о государственной регистрации данного нормативного правового акта и принято ли оно уполномоченным на то органом в установленном порядке.

Не может свидетельствовать о нарушении порядка государственной регистрации несоблюдение установленных сроков представления в регистрирующий орган документов, необходимых для регистрации нормативного правового акта.

Проверяя соблюдение порядка вступления в силу нормативного правового акта, затрагивающего права и свободы заявителя, необходимо устанавливать дату официального опубликования (обнародования) этого акта и принимать во внимание, что в отдельных случаях дата вступления акта в силу должна быть определена с учетом правил, предусмотренных иными нормативными правовыми актами.

Если в самом нормативном правовом акте установлена дата вступления его в силу, но в отношении нормативных правовых актов, регулирующих данный вид общественных отношений, предусмотрены специальные правила вступления их в силу (в частности, в отношении актов налогового, таможенного законодательства), следует проверять соблюдение этих правил при определении даты вступления в силу оспариваемого акта. Например, порядок вступления в силу нормативного правового акта, принятого законодательным (представительным) органом субъекта РФ, вводящего налог, необходимо признавать на-

рушенным, если такой акт вступил в силу ранее 1 января года, следующего за годом принятия акта, и ранее одного месяца со дня его официального опубликования, поскольку в данном случае не были соблюдены специальные правила вступления в силу актов законодательства о налогах, установленные абз. 3 п. 1 ст. 5 НК РФ;

в) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Такая проверка осуществляется через правовой анализ этих актов, с учетом цели, области отношений, метода и пределов регулирования.

Проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Если при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд установит, что применение на практике оспариваемого нормативного правового акта или его отдельных положений не соответствует истолкованию данного нормативного правового акта или его отдельных положений, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов, суд указывает на это в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта. Установив такое обстоятельство, суд дает вектор по применению нормативного правового акта. При этом сам акт не может быть признан

недействующим (ч. 3 ст. 215 КАС)<sup>14</sup>.

При рассмотрении заявлений об оспаривании нормативных правовых актов, изменяющих, дополняющих или признающих утратившими силу ранее изданные этим же органом нормативные правовые акты, необходимо учитывать, что действующее законодательство не содержит положений, препятствующих внесению органом, издавшим в пределах своих полномочий нормативный правовой акт, изменений и дополнений, а также отмене этого акта.

Однако нормативный правовой акт, признающий ранее изданный акт утратившим силу, может быть признан недействующим в случае, если отмененный акт был принят в силу прямого указания на это в нормативном правовом акте, имеющем большую юридическую силу, и содержит принятые в развитие положений этого акта нормы, затрагивающие права и свободы заявителя, а более поздний акт отменяет эти нормы, не установив новых, поскольку в данном случае нарушаются права неопределенного круга лиц, предоставленные им нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу.

Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта.

Суд не связан доводами заявления и проверяет оспариваемые положения нормативного правового акта в полном объеме. В том числе суд проверяет соответствие оспариваемого акта и другим, не указанным истцом нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Административный истец должен доказать обстоятельства, свидетельствующие о нарушении оспариваемым нормативным правовым актом его прав, свобод и законных интересов, о применении нормативного правового акта в отношении его, о причинении возможных убытков и пр.

---

<sup>14</sup> Административное судопроизводство: учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко, С. К. Загайнова и др.; под ред. В. В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 301.

Орган, организация, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, представляют доказательства об обстоятельствах принятия нормативного правового акта, соответствия его нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Отказ от требования или его признание не препятствуют суду рассмотреть спор по существу. Если в период рассмотрения дела нормативный правовой акт утратил силу или отменен (изменен), суд рассматривает дело по существу в том случае, когда установлены обстоятельства применения этого акта в отношении административного истца и нарушения его прав, свобод и законных интересов. Это же условие и прекращение факта нарушения прав, свобод, законных интересов истца дают право суду не высказываться по существу спора, а прекратить производство по делу (одно из специальных оснований для прекращения производства по делу данной категории – п. 1 ч. 2 ст. 214 КАС РФ)<sup>15</sup>.

По делам об оспаривании нормативных правовых актов не допускается утверждение судом соглашения о примирении сторон (ч. 12 ст. 213 КАС РФ).

Приостановление производства по делу об оспаривании нормативного правового акта допускается в порядке главы 16 КАС РФ. Судебное разбирательство может быть отложено по правилам, предусмотренным ст. 152 КАС РФ. В случае приостановления производства по делу либо отложения судебного разбирательства суд выносит соответствующее определение.

Рассмотрение дела по существу оканчивается принятием судом определения или решения.

В случае прекращения производства по делу (ст. 214 КАС РФ) или оставления административного искового заявления без рассмотрения (п. 2 - 5 ч. 1 ст. 196 КАС РФ) судом принимается определение.

Решение по административному делу об оспаривании нормативных правовых актов принимается по правилам, предусмотренным главой 15 КАС РФ.

---

<sup>15</sup> Определение Верховного Суда РФ от 22.01.2015 по делу № АКПИ14-1375 О прекращении производства по делу об оспаривании приложения № 2 к приказу МВД РФ от 01.12.2011 № 1191 «Об установлении окладов месячного денежного содержания отдельным категориям сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Суд удовлетворяет требования полностью или частично, признает оспариваемый нормативный правовой акт не соответствующим полностью или в части нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части либо отказывает в удовлетворении требований. В резолютивной части решения помимо общих сведений, предусмотренных ст. 180 КАС РФ, должны быть указаны сведения о нормативном правовом акте, результат рассмотрения спора, порядок опубликования судебного решения.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд в соответствии с ч. 2 ст. 215 КАС РФ признает этот нормативный правовой акт не действующим полностью или в части со дня вступления решения суда в законную силу или с иной определенной судом даты.

Нормативный правовой акт или его часть могут быть признаны недействующими с того времени, когда они вошли в противоречие с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу. В случае, если оспариваемый акт был принят ранее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, он или его часть могут быть признаны недействующими со дня вступления в силу нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть стали противоречить. Оспариваемый акт, принятый позднее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть не соответствуют, может быть признан судом не действующим полностью или в части со дня вступления в силу оспариваемого акта.

Если нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его не действующим полностью или в части со дня вступления решения суда в законную силу.

Обстоятельства, в связи с которыми суд пришел к выводу о необходимости признания акта или его части недействующими с того или иного времени,

должны быть отражены в мотивировочной части решения суда.

В случае, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспоренный нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части (ч. 4 ст. 216 КАС РФ).

Решение суда вступает в законную силу по правилам, предусмотренным ст. 186 КАС РФ. Системное толкование ст. 186, ч. 5 ст. 215, ст. 217 КАС РФ позволяет сделать вывод о немедленном вступлении в силу решения суда по данной категории дел.

При признании нормативного правового акта недействующим не подлежат применению нормативные правовые акты, имеющие меньшую юридическую силу или воспроизводящие оспоренный нормативный правовой акт.

Судебное решение по нормативному правовому акту не может быть преодолено повторным принятием такого же нормативного правового акта.

Требования об оспаривании таких нормативных правовых актов могут рассматриваться судом в порядке упрощенного (письменного) производства без проверки законности повторного нормативного правового акта, если на момент принятия повторного нормативного правового акта отсутствовали изменения в законодательстве, которому противоречил признанный не действующим полностью или в части нормативный правовой акт. В случае рассмотрения дела в порядке упрощенного (письменного) производства в мотивировочной части решения суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части должно содержаться обоснование тождественности повторного нормативного правового акта и нормативного правового акта, ранее при-



знанного судом недействующим, должно быть указано на отсутствие изменений в соответствующем законодательстве, а также на решение суда, которым тождественный нормативный правовой акт признан недействующим. В случае возражения административного ответчика против проведения процедуры упрощенного (письменного) производства судебное разбирательство проводится в обычном порядке.

При выявлении случаев нарушения законности суд выносит частное определение (ст. 200 КАС РФ).

Обжалование вступившего в законную силу решения об оспаривании нормативного правового акта допускается по правилам, предусмотренным главой 25 КАС РФ. Эти решения могут быть пересмотрены по вновь открывшимся или новым обстоятельствам (гл. 37 КАС РФ).

Исполнение решения производится в порядке главы 38 КАС РФ. Выдача исполнительного листа не требуется<sup>16</sup>.

Таким образом, изложенный порядок рассмотрения судами споров в области нормативного регулирования призван устранить неточности такого регулирования, учитывая мнение того, кого касается нормативный правовой акт, либо подтвердить правильность нормотворчества административного органа в целях потенциального исполнения этого акта. Достижение результата зависит как от суда, так и от остальных участников общественных отношений.

Рассмотрим пример из судебной практики.

АО «Коммунальные системы БАМа» обратилось в Амурский областной суд с административным иском к управлению государственного регулирования цен и тарифов Амурской области о признании недействующим приказа от 19.12.2014 № 173-пр/в «Об установлении тарифов в сфере холодного водоснабжения и водоотведения на 2014-2015 годы».

Суд установил, что, поскольку оспариваемый приказ управления государственного регулирования цен и тарифов Амурской области непосредственно

---

<sup>16</sup> Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко, С. К. Загайнова и др.; под ред. В. В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 306.

регулирует правоотношения, участником которых является АО «Коммунальные системы БАМа», данная организация была вправе обратиться в суд с настоящим административным иском заявлением.

Разрешая требования по существу, суд пришел к выводу, что оспариваемый приказ права АО «Коммунальные системы БАМа» не нарушает, какому-либо иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, не противоречит.

Анализ оспариваемых положений приказа позволяет признать, что они отвечают критериям точности, ясности и недвусмысленности правовых норм, то есть являются в достаточной степени определенными по своему содержанию, основаны на экспертных заключениях, которые содержат исчерпывающие мотивы по каждому из принятых для установления тарифа показателей. В ходе судебного разбирательства представители административного истца также не указывали, что при определении оспариваемых тарифов был нарушен принцип равенства примененных расчетов и учета аналогичных составляющих в отношении иных хозяйствующих субъектов.

При таких обстоятельствах, суд указал, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом, с соблюдением установленной процедуры, по своему содержанию каким-либо конкретным положениям федерального законодательства не противоречит, каких-либо прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает. В связи с чем, решением Амурского областного суда от 12 февраля 2016 года в удовлетворении требований АО «Коммунальные системы БАМа» было отказано. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 07 июля 2016 года данное решение было оставлено без изменения<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Дело № 3-6/16 по административному исковому заявлению АО «Коммунальные системы БАМа» к управлению государственного регулирования цен и тарифов Амурской области о признании недействующим приказа от 19.12.2014 № 173-пр/в «Об установлении тарифов в сфере холодного водоснабжения и водоотведения на 2014-2015 годы» // Архив Амурского областного суда, 2016.

## 2 ПРОБЛЕМЫ ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Анализ судебной практики показывает, что при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства, суды Амурской области правильно применяют нормы материального и процессуального права.

Так, в 2016 году Амурский областной суд рассмотрел 9 административных дел данной категории по апелляционным жалобам (представлениям), из которых: 1 решение отменено с вынесением нового решения, 7 решений оставлено без изменения и по одному делу принято иное апелляционное постановление с удовлетворением жалоб и представлений (Приложение А). Основанием к отмене решения явилось неправильное определение обстоятельств, имеющие значение для дела. Стабильность рассмотрения дел данной категории районными (городскими) судами за 2016 год составила 78 % (Приложение Б).

В качестве суда первой инстанции за 12 месяцев 2016 года Амурский областной суд рассмотрел 14 дел, из которых по 5 делам требования удовлетворены, по 6 делам – в удовлетворении требований отказано, 2 дела оставлены без рассмотрения, 1 дело осталось остатком на 2017 год. По трем делам административным истцом выступал прокурор (Приложение В). В процентном выражении это выглядит так: вынесено решений с отказом в удовлетворении требований – 49 %, вынесено решений с удовлетворением требований – 40 %, оставлено без рассмотрения – 11 % (Приложение Г).

Отметим, что Принятый Кодекс административного судопроизводства РФ практически дословно воспроизводит нормы ГПК РФ в отношении всей процедуры рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов, начиная с подачи заявления и заканчивая исполнением судебного постановления, включая некоторые весьма немногочисленные новеллы.

При написании настоящего исследования нами выявлен ряд проблем.

Во-первых, наименование главы 21 КАС РФ указывает на две категории

актов, которые могут быть оспорены в соответствии с ее положениями:

- оспариваемые нормативные правовые акты;
- акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами.

При этом речь в статьях 208 и 209 КАС РФ идет только о нормативных правовых актах, что четко отражено как в тексте статей, так и в их наименованиях: «Предъявление административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим», «Требования к административному исковому заявлению об оспаривании нормативного правового акта и о признании нормативного правового акта недействующим».

В связи с чем, полагаем, необходимо как в наименования статей 208 и 209 КАС РФ, так и по всему тексту данных статей, после слов «о признании нормативного правового акта» дополнить словами «и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

Далее. Часть 2 статьи 208 КАС РФ конкретизирует право общественных объединений на обращение в суд в защиту общих прав, свобод и законных интересов всех членов этих общественных объединений в случаях, предусмотренных федеральным законодательством (ст. 40 КАС РФ).

Общественное объединение вправе обратиться в суд с административным иском о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части лишь при наличии следующих условий:

- 1) во-первых, в защиту общих прав, свобод и законных интересов всех членов данного общественного объединения;
- 2) во-вторых, только в случае, если это предусмотрено федеральным законом.

Однако членство в общественном объединении применительно к данной статье представляется категорией весьма неоднозначной, поскольку:

- согласно ст. 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по

инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения;

– согласно ст. 6 указанного Закона членами общественного объединения являются физические лица и юридические лица – общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения;

– согласно этой же статье участниками общественного объединения являются физические лица и юридические лица – общественные объединения, выразившие поддержку целям данного объединения и (или) его конкретным акциям, принимающие участие в его деятельности без обязательного оформления условий своего участия, если иное не предусмотрено уставом.

Данные положения имеют принципиальное значение для толкования статьи 208 КАС РФ, поскольку ограничение права общественных объединений выступать в защиту общих прав, свобод и законных интересов исключительно лиц, членство которых в данных организациях документально закреплено, представляется нецелесообразным.

Так, Законом РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» в ст. 45 «Права общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов)» определено, что общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) для осуществления своих уставных целей вправе обращаться в суды с заявлениями в защиту прав потребителей и законных интересов отдельных потребителей (группы потребителей, неопределенного круга потребителей).

Таким образом, положения ч. 2 статьи 208 КАС РФ в целях соответствия положениям иного федерального законодательства следует толковать расширительно, признавая за общественными объединениями в случае прямого указания федерального закона право обратиться в суд с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полно-

стью или в части в защиту прав, свобод и законных интересов не только всех членов данного общественного объединения, но и его участников. В этой связи представляется необходимым в часть 2 статьи 208 КАС РФ внести изменения, добавив после слов «и законных интересов всех членов данного общественного объединения» словами «и его участников».

Теперь обратимся к части 4 статьи 208 КАС РФ, которой определяется право обращаться в суд с административным иском заявлением следующих субъектов:

- Центральной избирательной комиссии РФ;
- избирательной комиссии субъекта РФ;
- избирательной комиссии муниципального образования.

Основные условия такого обращения - связанность предмета административного искового заявления с избирательными правами граждан. В частности, перечисленные субъекты могут обращаться в суд только:

1) с заявлением о признании нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации не действующим полностью или в части;

2) если полагают, что:

- оспариваемый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;
- нарушает избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- нарушает компетенцию избирательной комиссии.

Согласно ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрена следующая система избирательных комиссий:

- Центральная избирательная комиссия РФ;
- избирательные комиссии субъектов РФ;
- избирательные комиссии муниципальных образований;

- окружные избирательные комиссии;
- территориальные (районные, городские и другие) комиссии;
- участковые комиссии.

Однако в части 4 статьи 208 КАС РФ названы только три из них – Центральная избирательная комиссия РФ, избирательная комиссия субъекта РФ и избирательная комиссия муниципального образования. Получается, что окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) комиссии и участковые комиссии правом обращения в суд по данной категории административных дел не обладают. Думается, что в указанную норму права следует внести изменения, дополнив после слов «избирательная комиссия муниципального образования» словами «окружная избирательная комиссия, территориальная и участковая комиссии».

Следующей проблемой можно назвать то, что, при рассмотрении административного дела о признании судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части судом может быть выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

В этом случае суд пунктом 4 статьи 216 КАС РФ наделяется правом возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части.

Полагаем, что в данном случае законодатель необоснованно выходит за пределы границ компетенции судов, определенной в соответствии с принципом разделения властей. По мнению М.Е. Глазковой, «возложение на иной орган обязанности принять нормативный правовой акт (даже в благих целях восполнения «недостаточной правовой урегулированности административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав,

свобод и законных интересов неопределенного круга лиц») не входит в полномочия органов судебной власти, что подтверждается практикой Конституционного Суда РФ при обнаружении пробелов и коллизий давать рекомендации о необходимости законодательного регулирования тех или иных общественных отношений»<sup>18</sup>.

Представляется, что данный вывод является обоснованным, и в данной статье уместнее было бы говорить о праве суда давать рекомендации о принятии нового нормативного правового акта, заменяющего нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части. В связи с чем, полагаем, пункт 4 статьи 216 КАС РФ следует изменить, после чего, он будет следующего содержания: «В случае, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе рекомендовать органу государственной власти, органу местного самоуправления, иному органу, уполномоченной организации или должностному лицу, принявшим оспариваемый нормативный правовой акт, принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части».

А основной проблемой, а также нарушением конституционного права граждан на судебную защиту по оспариванию нормативных правовых актов, по нашему мнению, является требование у административного истца наличия высшего юридического образования.

---

<sup>18</sup> Махина С. Н., Помогалова Ю. В., Зенков М. Ю., Богатырева Н. В., Томтосов А. А. Комментарий к главам 21 «Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» и 22 «Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (постатейный) [Электронный ресурс]. / С. Н. Махина : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



Так, положениями части 9 статьи 208 КАС РФ установлено, что при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов в верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа, в Верховном Суде граждане, участвующие в деле и не имеющие высшего юридического образования, ведут дела через представителей. Требования к таковым приведены в статье 55 КАС РФ.

Согласно данной норме представителями в суде по административным делам могут быть адвокаты и иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование. При этом адвокаты должны представить суду документы, удостоверяющие статус адвоката в соответствии с федеральным законом и их полномочия, а иные представители – документы о своем образовании, а также документы, удостоверяющие их полномочия.

Таким образом, Кодекс административного судопроизводства впервые ввел имущественный и образовательный цензы для лиц, желающих оспорить в суде нормативные правовые акты. Такое решение законодателя вызывает сомнения с точки зрения его соответствия Конституции.

Из названной нормы права недвусмысленно следует, что если лицо имеет высшее юридическое образование, то оно вправе возбудить и участвовать в рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта без представителя. В противном случае воспользоваться предоставленной законом возможностью оспорить нормативный правовой акт, которым нарушены или нарушаются его права, свободы и законные интересы, без представителя оно не может.

Иными словами, гражданин, чьи права и законные интересы, по его мнению, нарушены тем или иным нормативно-правовым актом, при отсутствии высшего юридического образования самостоятельно оспорить его не может. А если и у его представителя нет диплома юриста, либо нет денег на представите-

ля, то все, как говорится, «пиши пропало»?<sup>19</sup>

Согласно статье 54 КАС РФ граждане при реализации своего конституционного права на судебную защиту ведут свои административные дела в суде лично и/или через представителей, которые вправе совершать от имени представляемого все процессуальные действия (ч. 1 ст. 56 КАС РФ).

КАС РФ предусматривает случаи, когда участие представителя в административном судопроизводстве является обязательным. К ним как раз относится урегулированная частью 9 статьи 208 КАС РФ подача административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта гражданином, не имеющим высшего юридического образования. При рассмотрении такого рода заявлений по существу представитель совершает все процессуальные действия вместо представляемого, за исключением действий, непосредственно связанных с личностью доверителя (получение объяснений и пояснений у самого представляемого лица в случае привлечения его судом к участию в деле).

Важно подчеркнуть, что закон не просто обязывает лиц, не имеющих высшего юридического образования, иметь представителя по делам о признании нормативных правовых актов недействующими.

КАС РФ, указывая на то, что «граждане, участвующие в деле и не имеющие высшего юридического образования, ведут дела через представителей», говорит о том, что по таким категориям дел граждане не могут самостоятельно осуществлять процессуальные права, они реализуются только их представителем.

Гражданин, обращающийся в суд с административным иском о признании нормативного правового акта недействующим и не имеющий высшего юридического образования, обязан представить суду сведения о своем представителе, который имеет высшее юридическое образование и призван фактически заменить его при осуществлении судопроизводства уже на стадии предъявления административного искового заявления и решения судьей вопроса о его со-

---

<sup>19</sup> Барзненок Н. Оспаривание НПА: без юристов никак? / Н. Барзненок // Информационный бюллетень «Экспресс-бухгалтерия»: электронный журнал. 2016. № 42. С. 21-23.

ответствии требованиям статьям 129 и 130 КАС РФ.

Если эти сведения не были представлены в суд, административное иско-  
вое заявление оставляется судьей без движения, а затем возвращается истцу и  
считается неподанным.

Действительно, если суд примет заявление от административного истца,  
который в силу исследуемого ограничения не может осуществлять свои права в  
процессе самостоятельно, как ему дальше рассматривать дело, если окажется,  
что гражданин не желает нанимать представителя? Нельзя ни допустить самого  
истца к участию в процессе, ни обязать его нанять представителя, ни назначить  
ему представителя. Прекратить производство по делу или оставить заявление  
без рассмотрения также нельзя, так как для этого нет оснований. Чтобы не до-  
пустить такой ситуации, взаимосвязанные положения статей 129, 130 и части 9  
статьи 208 КАС РФ требуют уже на стадии возбуждения дела доказать наличие  
у административного истца намерения воспользоваться услугами представите-  
ля.

В связи с этим можно утверждать, что порождаемая нормой части 9 ста-  
тьи 208 КАС РФ проблема ограничения доступа граждан к правосудию заклю-  
чается в том, что гражданин, не имеющий высшего юридического образования,  
лишается не просто права на участие в рассмотрении его дела судом по сущест-  
ву (которое подразумевает извещение о времени и дате судебного заседания,  
возможность заявлять отводы, ходатайства, давать объяснения суду по сущест-  
ву заявленных требований, приводить суду дополнительные доводы о наруше-  
нии своих прав оспариваемым актом в судебном заседании и т.д.), но и самой  
возможности обращения в суд и возбуждения судебного производства.

Подчеркнем: рассматриваемая проблема состоит не в том, что названной  
нормой вводятся какие-то специальные требования к представителю, и не в  
том, что закон обязывает гражданина, не имеющего высшего юридического об-  
разования, иметь представителя в случае подачи иска о признании норматив-  
ных правовых актов недействующими, а в том, что такому гражданину факти-  
чески запрещено самостоятельно осуществлять право на обращение в суд в по-

рядке главы 21 КАС РФ.

Таким образом, данная норма ущемляет граждан в реализации права на судебную защиту. Ведь выходит, что, если у тебя нет диплома юриста и нет средств на оплату услуг представителя, ты должен смириться с требованиями нормативного правового акта, хотя они и нарушают твои права.

А как же положения статьи 46 Конституции РФ, в которой закреплено право каждого на судебную защиту прав и свобод? Кстати говоря, здесь же сказано и о том, что в суде могут быть обжалованы решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Причем у каждого есть право обратиться в наднациональные органы по защите прав и свобод человека в соответствии с международными договорами РФ.

По нашему мнению, есть все основания утверждать, что подобное ограничение доступа к правосудию для заявителя, обращающегося в суд с административным иском оспариванием нормативного правового акта, не соотносится с конституционными положениями.

Отметим, что юридическая помощь по гражданским делам не является обязательной. Европейский Суд по правам человека указывал, что Конвенция о защите прав человека и основных свобод не дает оснований для вывода о том, что государство должно предоставить бесплатную правовую помощь при разрешении всех споров, относящихся к гражданским правам. Пункт 3 «с» статьи 6 Конвенции относится только к уголовному процессу. Однако, несмотря на отсутствие подобного правила для споров по гражданским делам, пункт 1 статьи 6 Конвенции может понуждать государство предоставлять помощь адвоката в случаях, когда она необходима для обеспечения реального доступа к правосудию, или если юридическое представительство является обязательным по внутреннему законодательству некоторых государств-участников, или в силу сложности процесса<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Ильин А. В. Обязанность вести дело через представителя при оспаривании нормативных правовых актов / А. В. Ильин // Закон. 2016. № 7. С. 72 - 82.

Исходя из представленных позиций Европейского Суда по правам человека, можно сделать однозначный вывод: требование справедливости судебного разбирательства, установленное статьей 6 Конвенции, не говоря об обязательности участия в судопроизводстве только самого гражданина или только его защитника, предполагает необходимость предоставления возможности участия в процессе хотя бы одному из перечисленных лиц.

Если ведение дел в суде в порядке гражданского судопроизводства лично гражданином не допускается законодательством, то государство обязано предоставить ему бесплатную юридическую помощь, как это делается в отношении уголовного процесса. Соответственно, государством не должны создаваться условия, делающие затруднительным или невозможным участие защитника гражданина в судопроизводстве при отсутствии для самого гражданина возможности реализовать свои процессуальные права при рассмотрении дела о его правах и обязанностях.

Положение части 9 статьи 208 КАС РФ, запрещаая гражданину, не имеющему высшего юридического образования, лично вести свои дела в суде, одновременно устанавливает для него обязанность иметь представителя, который, в свою очередь, должен иметь высшее юридическое образование. Это вынуждает гражданина, у которого отсутствует возможность воспользоваться услугами квалифицированного представителя на безвозмездной основе, отыскивать средства для найма такого представителя с тем, чтобы защитить свои нарушенные права в суде. При этом Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» не предусматривает права на получение бесплатной юридической помощи в случае подачи в суд заявления об оспаривании нормативного правового акта, нарушающего права, свободы и законные интересы.

Таким образом, фактически часть 9 статьи 208 КАС РФ вводит имущественный и образовательный цензы для лиц, желающих оспорить в суде нормативные правовые акты. С таким заявлением может обратиться только то лицо, не имеющее юридического образования, у которого есть средства нанять себе

квалифицированного представителя. Такое решение законодателя вызывает сомнения с точки зрения его соответствия Конституции, поскольку ты не можешь реализовать свое конституционное право на судебную защиту.

Интересно, что не так давно Пленум Верховного Суда принял Постановление от 27 сентября 2016 г. № 36, которое посвящено некоторым вопросам применения судами Кодекса административного судопроизводства. Однако данная проблема в этом Постановлении вообще не была затронута.

В российской правовой системе имеется судопроизводство, при осуществлении которого участие защитника (представителя) признается обязательным. Исходя из положений части 2 статьи 48 Конституции РФ, каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения. Если защитник не приглашен самим подозреваемым, обвиняемым, его законным представителем, а также другими лицами по поручению или с согласия подозреваемого, обвиняемого, то участие защитника в уголовном судопроизводстве в необходимых случаях (ч. 1 ст. 51 УПК РФ) обеспечивается дознавателем, следователем или судом (ч. 3 ст. 51 УПК РФ); в подобной ситуации оплата труда адвоката компенсируется за счет средств федерального бюджета (ч. 4 ст. 16, ч. 5 ст. 50 УПК РФ); отказ подозреваемого, обвиняемого от защитника не обязателен для дознавателя, следователя и суда (ч. 2 ст. 52 УПК РФ).

Кодекс административного судопроизводства РФ ничего подобного не предусматривает. Признавая в части 9 статьи 208 КАС РФ необходимым наличие квалификации у лиц, желающих участвовать в процессе о признании нормативных правовых актов недействующими, российское законодательство обязывает лиц, не имеющих такой квалификации, либо отыскать средства на представителя, либо отказаться от своего намерения обращаться в суд.

На наш взгляд, часть 9 статьи 208 КАС РФ в нарушение части 2 статьи 55 Конституции РФ умаляет право каждого на обращение в суд, поскольку ограничение возможности обращения в суд на основании имущественного положе-

ния заявителя делает реализацию этого права столь затруднительным, что само наличие этого права теряет всякое значение.

Говоря о целях введения нормы части 9 статьи 208 КАС РФ, можно предположить, что она была введена законодателем для того, чтобы гарантировать более эффективную судебную защиту прав физических лиц, учитывая особенности такой категории дел, как производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов.

Традиционно считается, что предметом судебной деятельности по делам об оспаривании нормативных правовых актов выступает проверка соответствия принятого акта другим нормативным правовым актам (проверка по содержанию предполагает, прежде всего, сравнение нормативных правовых актов по юридической силе, по соотношению их как общего и специального, по времени принятия и т.п.; проверка по форме в первую очередь подразумевает выяснение того, соблюдались ли при принятии оспариваемого акта положения других нормативных правовых актов, устанавливающих требования к компетенции органа, принявшего оспариваемый акт, к процедуре принятия нормативных правовых актов и т.п.).

Обучение юридической профессии в обязательном порядке включает глубокое ознакомление с методами толкования, анализа и сопоставления нормативных правовых актов и привитие соответствующих навыков обучаемым. Из этого можно сделать вывод, что административный истец, получивший высшее юридическое образование, как полагает законодатель, может лучше разбираться в этих вопросах, чем лицо, высшего юридического образования не получившее, а это, в свою очередь, значит, что имеющее юридическую квалификацию лицо лучше подготовлено к самому судебному разбирательству. Для того же, кто таких познаний не имеет, участвовать в таком процессе бессмысленно, в связи с чем без привлечения квалифицированного представителя ему не обойтись.

Однако в действительности наличие у административного истца высшего юридического образования (равно как и наличие у него представителя с выс-

шим юридическим образованием) не влияет критически на эффективность самого судебного обжалования нормативных правовых актов.

Во-первых, в силу части 9 статьи 213 КАС РФ обязанность доказывания обстоятельств, выяснение которых в судебном разбирательстве предполагало, по мнению законодателя, необходимость наличия высшего юридического образования (соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу), возлагается на орган, организацию, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт (п. п. 2 и 3 ч. 8 ст. 213). При этом согласно части 7 статьи 213 КАС РФ при проверке законности оспариваемых положений нормативного правового акта суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет необходимые обстоятельства, указанные в ч. 8 названной статьи, в полном объеме<sup>21</sup>.

Соответственно, обязанность доказывания юридически значимых обстоятельств дела лежит не на административном истце, а на административном ответчике. Кроме того, в конечном итоге установление этих обстоятельств составляет прерогативу суда. Следовательно, установленное законом требование наличия у административного истца высшего юридического образования или представителя в ситуации, когда выяснение юридически значимых обстоятельств дела все равно составляет не обязанность административного истца, а задачу суда, по существу ни на чем не основывается.

Во-вторых, выводы суда о том, подлежит ли удовлетворению или нет за-

---

<sup>21</sup> Ильин А. В. Обязанность вести дело через представителя при оспаривании нормативных правовых актов / А. В. Ильин // Закон. 2016. № 7. С. 72 - 82.



явление о признании нормативного правового акта недействующим, совершенно не зависят от того, что говорили или писали стороны по делу.

В силу части 1 статьи 120 Конституции РФ только суду, рассматривающему дело, принадлежит право выбора нормы права, подлежащей применению. Этот выбор в силу приведенной конституционной нормы и принципа *jura novit curia* (суд знает право) суд делает самостоятельно, принимая во внимание любые (или все) правовые нормы вне зависимости от того, ссылались ли стороны на них или нет. Никакое мнение сторон о том, как надо разрешить дело и какие нормы должны быть для этого применены, не может быть решающим для суда. В связи с этим КАС РФ возлагает обязанность определить, какой закон должен быть применен по данному делу, именно на суд<sup>22</sup>.

Из этого следует, что состязание лиц, участвующих в деле, в отношении правовой квалификации требований или правовой оценки установленных обстоятельств совершенно бесполезно в том смысле, что судом выбирается норма права вне зависимости от результатов такого состязания. Поскольку суд не может быть ограничен в выборе норм права, подлежащих применению, принцип состязательности и охватывает только доказательственную деятельность по собиранию и представлению доказательств, так как в этом случае данный принцип приобретает свою осмысленность: результат состязания становится зависим от самого состязания, поскольку суд вынужден основывать свое решение только на тех доказательствах, которые представили стороны.

Поэтому совершенно бессмысленным является довод о том, что административный истец, не имеющий высшего юридического образования, не смог бы состязаться с административным ответчиком в процессе по оспариванию нормативных правовых актов.

Часть 9 статьи 208 КАС РФ, разрешившая дееспособным физическим лицам, не имеющим высшего юридического образования, обращаться в суды соответствующего уровня с заявлениями о признании нормативных правовых ак-

---

<sup>22</sup> Ильин А. В. Обязанность вести дело через представителя при оспаривании нормативных правовых актов / А. В. Ильин // Закон. 2016. № 7. С. 72 - 82.

тов недееспособными только через представителя, по существу, приравнивала всех названных лиц к субъектам, лишенным процессуальной дееспособности, под которой понимается способность своими действиями осуществлять процессуальные права и исполнять процессуальные обязанности в административном судопроизводстве. К лицам, лишенным административной процессуальной дееспособности, закон, во всяком случае, относит граждан, не достигших возраста шестнадцати лет, и граждан, признанных недееспособными (ч. 2 ст. 5 КАС РФ). Права, свободы и законные интересы названных категорий лиц защищают в судебном процессе их законные представители (ч. 4 ст. 5 КАС РФ).

Дееспособное физическое лицо, не имеющее юридического образования, при обращении в суды соответствующего уровня с заявлением о признании нормативных правовых актов недееспособными своими действиями не может вызвать юридических последствий, связанных с возбуждением дела, не может участвовать в заседании, не может самостоятельно пользоваться процессуальными правами, за исключением права поручать ведение административного дела представителю.

Тем самым КАС РФ признал, что в отношении возможности оспаривания нормативных правовых актов дееспособные физические лица, не имеющие юридического образования, обладают интеллектуальными и волевыми качествами, схожими с соответствующими качествами несовершеннолетних и граждан, которые вследствие психического расстройства не могут понимать значения своих действий или руководить ими.

Сравним правила осуществления нормоконтроля, осуществляемого в конституционном судопроизводстве и в порядке КАС РФ.

Бесспорно, проверка соответствия положений законов нормам Конституции РФ является деятельностью, требующей глубокого проникновения в суть правовой материи – выявления содержания Конституции РФ. Именно поэтому наиболее сложные и значимые дела о проверке соответствия законов высшему нормативному правовому акту государства – Конституции РФ рассматривает Конституционный Суд как предусмотренный специально для этого орган су-

дебной власти в соответствии с полномочиями, предоставленными ему статьей 125 Конституции и принятого во исполнение ее положениями Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Однако этот Закон разрешает гражданам самостоятельно, без представителя обращаться с жалобой в Конституционный Суд, не предъявляя никаких требований не только к их образованию, но и, к слову, дееспособности.

Это означает, что любой гражданин вправе самостоятельно подать жалобу в Конституционный Суд РФ и участвовать в ее рассмотрении, несмотря на всю сложность этой категории дел.

Обращение в суд с заявлением об оспаривании нормативных правовых актов впервые было введено Законом РФ от 28.04.1993 № 4882-1 «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР». При принятии ГПК РФ 2002 г. порядок рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов был выделен в особую главу 24. До вступления в силу КАС РФ (15.09.2015) гражданское процессуальное законодательство не ставило право лица обжаловать в суд нормативный правовой акт в зависимость от наличия у этого лица высшего юридического образования.

Соответственно, 22 года дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматривались судами по заявлениям граждан, не имевших высшего юридического образования, с участием этих граждан в заседаниях, и никто никогда не видел в этом заслуживавшей внимания проблемы. Ничто не требовало учесть в процессуальном законе такую неотъемлемую особенность рассмотрения этой категории дел, как обязательное наличие у заявителя (административного истца) квалификации в области права, без которой рассмотрение таких заявлений для суда невозможно или же затруднительно. За эти годы у всех лиц выработалось убеждение, что если их права и свободы будут нарушены нормативным правовым актом, то любое лицо сможет оспорить его в суде.

Внезапное, осуществленное без каких-либо оснований и практической необходимости ограничение этой возможности для дееспособных физических

лиц, не получивших юридического образования, введенное частью 9 статьи 208 КАС РФ, идет вразрез с устоявшейся практикой законодательного регулирования порядка рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений, и курсом на его демократизацию, выражающимся в увеличении доступности правосудия и расширении процессуальных гарантий, особенно применительно к спорам с государством и его органами, взятым с принятия Конституции РФ и существовавшим до недавнего времени.

Безусловно, законодатель не может быть лишен возможности вносить изменения в процессуальное законодательство. Между тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, изменение законодателем ранее установленных условий должно осуществляться так, чтобы соблюдался вытекающий из ч. 1 ст. 1, ст. 2, ч. 2 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ст. 18, ч. 1 ст. 19 и ч. ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм.

Введение законодателем нормы, содержащейся в части 9 статьи 208 КАС РФ, является произвольным изменением порядка оспаривания нормативных правовых актов, существенно ограничивает доступ лиц, не получивших высшего юридического образования, к правосудию без введения какого-либо компенсационного механизма и тем самым подрывает доверие граждан к закону и действиям государства в области защиты прав каждого от незаконных решений и действий органов государственной власти.

Думается, что, в целях оптимизации процедур, связанных с необходимостью устранения из правовой системы нормативных положений, противоречащих закону, посредством их судебного оспаривания, следует внести в Кодекс административного судопроизводства РФ соответствующие изменения, исключив из положений Кодекса требования у административного истца и его представителя высшего юридического образования.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное в работе исследование позволяет сформулировать ряд выводов и предложений по дальнейшему развитию института оспаривания нормативных правовых актов в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства.

Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение и отмену правовых норм. Он может быть обжалован полностью или в части в судебном порядке. Порядок осуществления производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов определяют нормы 21 главы КАС РФ.

В качестве особенностей производства по административным делам указанной категории следует отметить, что недействующим может быть признан любой нормативный правовой акт на протяжении всего срока его действия, о чем подается административный иск, который должен отвечать требованиям, предусмотренным статьей 125 КАС РФ. Подается заявление в суд по месту нахождения органа, принявшего оспариваемый акт. Рассматривается такое дело с участием прокурора.

По такой категории дел не могут быть приняты встречные административные исковые требования, а также не допускается утверждение судом соглашения о примирении сторон.

Правом на предъявление такого заявления обладают:

- лица, в отношении которых применен акт;
- лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы;
- общественное объединение в защиту прав, свобод и законных интересов всех членов данного общественного объединения в случае, если это предусмот-

рено федеральным законом;

– Генеральный прокурор РФ, заместитель Генерального прокурора РФ, прокурор субъекта РФ, заместитель прокурора субъекта РФ и приравненные к ним прокуроры и их заместители в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;

– Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), орган местного самоуправления, глава муниципального образования, если полагают, что принятый нормативный правовой акт нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан;

– Центральная избирательная комиссия РФ, избирательная комиссия субъекта РФ, избирательная комиссия муниципального образования по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

– Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте РФ в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов.

При рассмотрении дел данной категории по существу суд проверяет законность положений нормативных правовых актов, которые оспариваются.

Ведение дел об оспаривании нормативных правовых актов могут осуществлять граждане лично и (или) их представители по правилам главы 5 КАС РФ, однако, обязательным требованием по делам данной категории является требование о наличии у административного истца или его представителя высшего юридического образования.

Рассмотрение дела по существу оканчивается принятием судом определения или решения. Исполнение решения производится в порядке главы 38 КАС РФ. Выдача исполнительного листа при этом не требуется. Обжалование вступившего в законную силу решения об оспаривании нормативного правового

го акта допускается по правилам, предусмотренным главой 25 КАС РФ. Эти решения могут быть пересмотрены по вновь открывшимся или новым обстоятельствам.

Требования об оспаривании нормативных правовых актов могут рассматриваться судом в порядке упрощенного (письменного) производства.

В связи с выявленными проблемами развития института рассмотрения административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, можно предложить следующие рекомендации.

Полагаем, необходимо как в наименования статей 208 и 209 КАС РФ, так и по всему тексту данных статей, после слов «о признании нормативного правового акта» дополнить словами «и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

В часть 2 статьи 208 КАС РФ следует внести изменения, добавив после слов «и законных интересов всех членов данного общественного объединения» словами «и его участников».

В часть 4 статьи 208 КАС РФ необходимо внести изменения, дополнив после слов «избирательная комиссия муниципального образования» словами «окружная избирательная комиссия, территориальная и участковая комиссии».

Пункт 4 статьи 216 КАС РФ, полагаем, следует изменить, после чего, он будет следующего содержания: «В случае, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе рекомендовать органу государственной власти, органу местного самоуправления, иному органу, уполномоченной организации или должностному лицу, принявшим оспариваемый нормативный правовой акт, принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части».

Из положений Кодекса административного судопроизводства РФ следует

исключить требование наличия у административного истца и его представителя высшего юридического образования.

В таком подходе видится развитие института оспаривания нормативных правовых актов в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства и повышение его эффективности.



## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.05.2017) // Собрание законодательства РФ. - 09.03.2015. - № 10. - Ст. 1391.

3 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. - 18.11.2002. - № 46. - Ст. 4532.

4 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // Собрание законодательства РФ. - 24.12.2001. - № 52 (ч. I). - Ст. 4921.

5 Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 06.01.1997. - № 1. - Ст. 1.

6 Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 25.07.1994. - № 13. - Ст. 1447.

7 Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 28.11.2011. - № 48. - Ст. 6725.

8 Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 17.06.2002. - № 24. - Ст. 2253.

9 Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. - 22.05.1995. -

№ 21. - Ст. 1930.

10 Указ Президента РФ от 14.10.2014 № 668 (ред. от 01.07.2016) «О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. - 20.10.2014. - № 42. - Ст. 5723.

11 Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 29.05.2017) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. - 27.05.1996. - № 22. - Ст. 2663.

## II Специальная литература

12 Административное судопроизводство: учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко, С. К. Загайнова и др.; под ред. В. В. Яркова. - М.: Статут, 2016. - 560 с.

13 Административное судопроизводство. Часть I. Подготовка, подача и рассмотрение иска / Л. Ф. Бадыков, Т. В. Богданова, В. А. Гуреев и др.; под ред. В. А. Гуреева. - М.: Редакция «Российской газеты», 2016. Вып. 11. - 176 с.

14 Административное судопроизводство. Часть II. Особенности рассмотрения, обжалование, пересмотр и исполнение судебных актов / Л.Ф. Бадыков, Т. В. Богданова, В. А. Гуреев и др.; под ред. В. А. Гуреева. - М.: Редакция «Российской газеты», 2016. Вып. 12. - 160 с.

15 Баразненко, Н. Оспаривание НПА: без юристов никак? / Н. Баразненко // Информационный бюллетень «Экспресс-бухгалтерия»: электронный журнал. - 2016. - № 42. - С. 21-23.

16 Беспалов, Ю. Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный научно-практический) / Ю. Ф. Беспалов. - М.: Проспект, 2016. - 768 с.

17 Брежнев, О. В. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации о разграничении подведомственности и особенностях взаимо-

действия между судами общей юрисдикции и органами конституционного правосудия / О. В. Брежнев // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 6.

18 Ильин, А. В. Обязанность вести дело через представителя при оспаривании нормативных правовых актов / А. В. Ильин // Закон.- 2016. - № 7. - С. 72 - 82.

19 Князькин, С. И. Гражданский, арбитражный и административный процесс в схемах с комментариями: учебник / С. И. Князькин, И. А. Юрлов. - М.: Инфотропик Медиа, 2015. - 434 с.

20 Кодекс административного судопроизводства: ожидания и перспективы / В. Ярков и др. // Закон. - 2015. - № 9.

21 Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (поглавный) / О. В. Аксенова, С. А. Алешукина, Н. А. Антонова и др.; под ред. А. А. Муравьева. - Москва: Проспект, 2015. - 408 с.

22 Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Д. Б. Абушенко, К. Л. Брановицкий, С. Л. Дегтярев и др.; под ред. В. В. Яркова. - М.: Статут, 2016. - 1295 с.

23 Майборода, В. А. Родовая подсудность оспаривания нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований / В. А. Майборода // Судья. - 2016. - № 3. - С. 43-46.

24 Махина, С. Н. Комментарий к главам 21 «Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» и 22 «Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (постатейный)

[Электронный ресурс] / С. Н. Махина, Ю. В. Помогалова, М. Ю. Зенков, Н. В. Богатырева, А. А. Томтосов. Документ подготовлен специально для «КонсультантПлюс».

25 Порываев, С. А. О возможности унификации производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов при принятии Кодекса административного судопроизводства / С. А. Порываев // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2015. - № 3. - С. 71-74.

26 Рыжаков, А. П. Постатейный комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] / А. П. Рыжаков. Документ подготовлен специально для «КонсультантПлюс».

27 Султанов, А. Р. О праве заинтересованных лиц на обжалование решения по делу об оспаривании нормативного акта / А. Р. Султанов // Вестник гражданского процесса. - 2016. - № 5. - С. 87-109.

28 Ярков, В. Кодекс административного судопроизводства: ожидания и перспективы / В. Ярков, А. Боннер, С. Никитин и др // Закон. - 2015. - № 9. - С. 18-32.

### III Правоприменительная практика

29 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. - № 11. - ноябрь. - 2016.

30 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. - № 1. - январь. - 2008.

31 Определение Верховного Суда РФ от 22.01.2015 по делу № АКПИ14-1375 О прекращении производства по делу об оспаривании приложения № 2 к приказу МВД РФ от 01.12.2011 № 1191 «Об установлении окладов месячного денежного содержания отдельным категориям сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-

правовой системы «КонсультантПлюс».

32 Дело № 9а-29/16 по административному исковому заявлению ООО «Архаринский промхоз» о признании недействующими отдельных положений постановления губернатора Амурской области от 25 июля 2016 года № 207 «Об утверждении лимита добыча охотничьих ресурсов в Амурской области» // Архив Амурского областного суда, 2016.

33 Дело № 9а-28/16 по административному исковому заявлению ООО «Бомнак» о признании недействующими отдельных положений постановления губернатора Амурской области от 25 июля 2016 года № 207 «Об утверждении лимита добыча охотничьих ресурсов в Амурской области» // Архив Амурского областного суда, 2016.

34 Дело № 3-13/16 по административному исковому заявлению С. к Ивановскому районному Совету народных депутатов о признании недействующими решения Ивановского районного Совета народных депутатов от 27.08.2015 № 105 «О внесении изменений в Устав Ивановского района» в части внесения изменений в статьи 13, 26, 38, 39, 40 Устава муниципального образования Ивановского района; решения Ивановского районного Совета народных депутатов от 28.09.2015 № 106 «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования и порядке избрания Ивановским районным Советом народных депутатов главы муниципального образования Ивановского района из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса» и приложение к нему// Архив Амурского областного суда, 2016.

35 Дело № 3-6/16 по административному исковому заявлению АО «Коммунальные системы БАМа» к управлению государственного регулирования цен и тарифов Амурской области о признании недействующим приказа от 19.12.2014 № 173-пр/в «Об установлении тарифов в сфере холодного водоснабжения и водоотведения на 2014-2015 годы» // Архив Амурского областного суда, 2016.

36 Дело № 3-3/16 по административному исковому заявлению первого

заместителя прокурора Амурской области о признании недействующим решения Димского сельского Совета народных депутатов Михайловского района Амурской области от 10.04.2015 № 99 «О передаче органом местного самоуправления Димский сельсовет полномочий органам местного самоуправления Михайловского района по управлению и распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена» с момента вступления в силу решения суда // Архив Амурского областного суда, 2016.

37 Дело № 9-40/15 по административному исковому заявлению ООО «Омега» о признании постановления Правительства Амурской области № 353 от 30.07.2015 «Об изъятии земельных участков для государственных нужд Амурской области» незаконным и его отмене // Архив Амурского областного суда, 2016

Таблица А.1 - Количество административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, рассмотренных Амурским областным судом по апелляционным жалобам/представлениям за 12 месяцев 2016 г. (в шт.)

Категория административных дел	Всего обжаловано	Решения отменены			Оставлено без изменения	Другие апелляционные постановления с удовлетворением жалоб и представлений	Всего окончено производством
		с возвращением дела на новое рассмотрение	с вынесением нового решения	всего			
Об оспаривании нормативных правовых актов Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ	1				<b>1</b>		1
Об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований	4				<b>6</b>	<b>1</b>	7
Об оспаривании нормативных правовых актов по вопросам реализации избирательных прав и право на участие в референдуме граждан РФ	1		1	<b>1</b>			1
Всего по главе 21 КАС РФ	6		1	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	9

Диаграмма Б.1 - Количество административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, рассмотренных Амурским областным судом по апелляционным жалобам/представлениям за 12 месяцев 2016 г. (в %)





ПРИЛОЖЕНИЕ В

Таблица В.1 - Количество административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, рассмотренных Амурским областным судом по первой инстанции за 12 месяцев 2016 г. (в шт.)

Категория дел	Поступило дел	В связи с обращением прокурора	Окончено дел					Остаток неоконченных дел
			рассмотрено с вынесением решения			оставлено без рассмотрения	всего окончено	
			всего	из гр.3 с удовлетворением требований	из гр. 3 с отказом в удовлетворении требований			
1	2	3	4	5	6	7	8	
Об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований	13	3	10	4	6	2	12	1
Об оспаривании нормативных правовых актов по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ	1		1	1			1	
Итого по главе 21 КАС РФ	14	3	11	5	6	2	13	1

Диаграмма Г.1 - Количество административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, рассмотренных Амурским областным судом по первой инстанции за 12 месяцев 2016 г. (в %)

